Die Häftlingsfreikäufe in Deutschland als ein Modell für Korea?

Elke-Ursel Hammer (Juni 2013)

Am Heiligen Abend des Jahres 1962 richtete der 2. Vorsitzende der Vereinigung Politischer Häftlinge des Sowjetsystems, Alfred Weiland, ein Schreiben an Bundeskanzler Konrad Adenauer, aus dem ich im Folgenden zitieren möchte:

„Sehr geehrter Herr Bundeskanzler! Wir erhalten erschütternde Briefe unserer Kameraden, die noch immer in den Haftanstalten der Zone [*der Sowjetischen Besatzungszone, also der DDR*] inhaftiert sind. Hunderte von ihnen sitzen schon mehr als zehn Jahre ein und mindestens fünf seit 1945. Ihre Angehörigen beschwören uns, doch nichts unversucht zu lassen, damit endlich etwas durchgreifendes zu ihrer Freilassung geschieht. […] Sehen Sie, sehr verehrter Herr Bundeskanzler, und die Bundesregierung irgendwelche Möglichkeiten, durch ein sehr großzügiges, aber mit keinen untragbaren Zugeständnissen verbundenes Hilfsangebot an die Zone die endliche Freilassung der etwa 14 000 politischen Gefangenen Mitteldeutschlands zu erreichen. Wir denken dabei an umfassende kostenlose Lieferungen von Medikamenten und Kindernahrungsmitteln, an Lebensmittel aller Art, um die angespannte Versorgungslage der mitteldeutschen Bevölkerung zu

entlasten, an kostenlose Stromlieferungen usf. […] Politische Ressentiments sollten zugunsten der menschlichen Belange zurücktreten. Wir glauben uns die Bemerkung erlauben zu dürfen, dass dem bitteren Los der politischen Gefangenen in Mitteldeutschland durch die dazu berufenen Organe der Bundesrepublik viel zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Können wir auf die Hilfe der Bundesregierung für unsere Kameraden rechnen?“[1]

Dieses Schreiben gelangte an das innerhalb der Bundesregierung zuständige Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (BMG), wo der bearbeitende Ministerialrat eine bemerkenswert vorsichtige Einschätzung festhielt: „[...] Ich möchte [...] meinen, dass die Frage einer evtl. Entlassung zumindest eines nennenswerten und großen Teils der politischen Gefangenen ein nicht so ohne weiteres abzulehnender Verhandlungsgegenstand sein könnte. [...]“ Er befand den Vorschlag Weilands „für gar nicht so unbedingt ablehnungsreif“[2], lavierte jedoch um eine offene Befürwortung herum. Zu heikel erschien der Gedanke, direkte Verhandlungen mit der DDR zu führen, um das Los von Menschen zu erleichtern, die aus Gründen inhaftiert waren, die aus westlicher Sicht unrechtmäßig waren.

[1] Edition Dokumente zur Deutschlandpolitik, Sonderedition „Besondere Bemühungen der Bundesregierung“, Bd. 1, Dokument Nr. 2.
[2] Ebd., Dokument Nr. 4.

Wenn man die uns heute ja zugängliche Überlieferung beider Seiten, der Bundesrepublik wie der DDR, kritisch auf die Frage hin überprüft, welche Seite denn nun für die Initialzündung verantwortlich war, kommt man zu dem überraschenden Ergebnis: (eigentlich) keine von beiden.

Auslöser war letztlich ein Hamburger Geschäftsmann, der im Auftrag zweier privater Häftlingshilfeorganisationen im Januar 1963 den Rechtsanwalt Wolfgang Vogel in Ost-Berlin besuchte und ihn mit einem Vorschlag konfrontierte, der vorsah, eine größere Anzahl politischer Häftlinge gegen wirtschaftliche Leistungen der Bundesrepublik aus der Haft zu entlassen. Der Besucher stellte sich als Otto Dinse vor und berief sich auf eine Autorisierung durch das Bundeswirtschaftsministerium, bei einem weiteren Besuch durch das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen. Das Ministerium für Staatssicherheit der DDR, überprüfte daraufhin diesen Herrn Dinse, aber es entging ihm, dass beide Angaben nicht stimmten.

Doch Dinses Husarenstreich der vermeintlich amtlichen Legitimierung glückte: Rechtsanwalt Vogel informierte das MfS und wurde beauftragt, Kontakt mit westlichen Anwälten aufzunehmen, die im Auftrag der Bundesregierung im humanitären Bereich tätig waren. Diese Rechtsschutzstelle informierte nun das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen: die DDR biete die Freilassung von Häftlingen gegen wirtschaftliche Gegenleistungen

an. Das Ergebnis dieser Abläufe war, dass nun jede der beiden Seiten glaubte, die Initiative ginge von der jeweils anderen Regierungsseite aus. Diese etwas komplizierte Vorgeschichte prägte den weiteren Verlauf der Verhandlungen des Jahres 1963: Jede der beiden Seiten suchte zunächst nach möglichen Fallstricken, die mit dem Angebot verbunden wären, und konstatierte irritiert, dass der Gesprächspartner zwar die Initiative ergriffen habe, nun aber nur sehr zögerlich vorgehe. So wurden nach zähen Verhandlungen im Jahr 1963 statt zunächst beabsichtigter 1.000 Häftlinge lediglich acht freigekauft. Für die Freilassung dieser acht wurden individuell ausgehandelte Summen zwischen 15.000 DM und 50.000 DM gezahlt – übrigens in bar, verpackt in einen Geldkoffer, der mit der S-Bahn von West-Berlin nach Ost-Berlin verbracht wurde.

Tausende weitere politisch Verurteilte verblieben in Haft. Zu diesen Häftlingen zählten – in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Verurteilung – Häftlinge, die nach 1946 durch Sowjetische Militärtribunale in Schnellprozessen wegen Boykotthetze, illegaler Gruppenbildung und Diversion verurteilt worden waren – Mitglieder bürgerlicher oder liberaler Parteien, Intellektuelle, engagierte Christen, Juristen und andere, die dem Aufbau des Sozialismus im Wege standen, da sie sich gegen Zwangsenteignungen und Kollektivierung zur Wehr setzten. Auch zur Zwangsarbeit in die Sowjetunion Verschleppte saßen noch in den Gefängnissen der DDR ein – sie waren 1955/56

als Folge des Adenauer-Besuchs in der Sowjetunion zwar in die DDR repatriiert, aber nicht amnestiert worden. In der Mehrzahl dieser Fälle war der Grund der Verurteilung sogar der DDR nicht bekannt. Hinzu kamen Häftlinge, die wegen Beteiligung an dem Volksaufstand des 17. Juni 1953 verurteilt worden waren. Die Mehrzahl dieser Häftlinge war zu lebenslänglicher Zuchthausstrafe verurteilt. Als jüngste Gruppe war nach dem Mauerbau im Jahr 1961 eine wachsende Zahl westlicher Fluchthelfer hinzugekommen, meist Studenten, die aus ideellen Gründen Freunden und Verwandten zur Flucht verhelfen wollten. Sie waren zu acht oder mehr Jahren Zuchthaus verurteilt worden. Bei einem Blick auf die Biographien zeigen sich beklemmende Einzelschicksale von Menschen, die bereits in der NS-Zeit viele Jahre inhaftiert waren und nun in der DDR erneut in den Gefängnissen saßen – als Opfer zweier deutscher Diktaturen. Und nicht nur die Fragwürdigkeit der Urteile und des Strafmaßes, sondern auch die schikanösen und gesundheitsgefährdenden Haftbedingungen drängten auf eine Lösung des Problems.

Die Bundesregierung sah sich für diese aus politischen Motiven verurteilten Häftlinge als zuständig an: Auf der Grundlage des Alleinvertretungsanspruchs besaß sie Verantwortung auch für die Deutschen in der DDR – zumal das Grundgesetz auch in der Zeit der deutschen Teilung nur ein gemeinsames Staatsbürgerschaftsrecht kannte. Die acht gelösten Fälle des Jahres 1963 minderten die grundsätzliche Problematik der

politischen Inhaftierungen natürlich nicht. Weiterhin verfolgte das BMG die Vorstellung, mindestens 1.000 Häftlinge freizukaufen.

Doch werfen wir einen Blick auf die Akteure: Da in den frühen 1960er Jahren Dienststellen der Bundesrepublik und der DDR nicht unmittelbar in Kontakt treten konnten und sollten – wir befinden uns noch vor Abschluss des Grundlagenvertrags –, wurden alle Verhandlungen über Rechtsanwälte geführt. An dieser Praxis wurde bis 1989 festgehalten, da unmittelbare Regierungsverhandlungen über dieses fortwährend brisante Thema für beide Seiten schlichtweg undenkbar waren. Da die Bundesregierung nicht als Auftraggeber des politisch fragwürdigen humanitären Handels in Erscheinung treten wollte, wurde der westliche Anwalt mit einem Mandat der Kirchen versehen. Dieser im Interesse der humanitären Bemühungen entstandene „Anwaltskanal“ wurde auch nach Aufnahme formeller Beziehungen weitergepflegt und zeitweise zu einem diskreten und zuverlässigen diplomatischen Nebenkanal ausgebaut.

Auf Seiten der DDR bleiben aufgrund mangelnder Überlieferung die Entscheidungsträger nur schwer greifbar: Gesichert ist die Beteiligung des Generalstaatsanwalts Streit, die Entscheidung über die Einbeziehung der Häftlinge lag letztlich wohl bei Staatssicherheitsminister Mielke.

Die DDR forderte größte Geheimhaltung, da sie bei Bekanntwerden der Aktion den Vorwurf des Menschenhandels fürchtete und zudem

eine Destabilisierung des eigenen Systems vermeiden musste. Unter Berufung auf die Geheimhaltungsforderung der DDR wurde auch in der Bundesrepublik der Kreis der Beteiligten so klein wie möglich gehalten, viele Absprachen wurden nur mündlich getroffen und das Maß der Schriftlichkeit gering gehalten. Parlamentarische Debatte fand nicht statt, parlamentarische Kontrolle wurde, soweit nachvollziehbar, umgangen. Entscheidungen fielen nicht im Kabinett, sondern mündlich am Rande von Kabinettssitzungen im kleinen Kreis der unmittelbar betroffenen Ressorts: des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen sowie des Bundesministeriums der Justiz – da mit dem Häftlingsfreikauf auch Aktionen des Agentenaustauschs verbunden wurden und hierfür Häftlinge zu begnadigen waren, die in der Bundesrepublik einsaßen. Für die haushaltstechnische Abwicklung kam das Bundesministerium der Finanzen hinzu, für die geräuschlose Genehmigung vereinbarter Warenlieferungen das Bundesministerium für Wirtschaft. Ein Mindestmaß demokratischer Beteiligung sollte die Erstellung der Listen freizukaufender Häftlinge gewährleisten. Diese Listen stimmte das BMG mit den Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen und den Kirchen ab, berücksichtigte zudem Wünsche der Nachrichtendienste (Bundesnachrichtendienst und Bundesamt für Verfassungsschutz).

Auch in den Freikaufverhandlungen des Jahres 1964, als für insgesamt 800 Häftlinge die Freilassung erreicht wurde,

verweigerte die DDR die Einbeziehung einer Reihe schwerstbestrafter Häftlinge. Diese „Zurückstellungen“ mit der Aussicht auf eine Einigung zu einem späteren Zeitpunkt sowie fortwährende Verhaftungen und Verurteilungen aus politischen Gründen verstetigten den Freikauf – tatsächlich fand nun bis 1989 jährlich eine Freikaufaktion statt. Betroffen waren jeweils mehrere hundert Häftlinge – die Zahlen schwankten zwischen 430 (1966) und 2.700 (1985) Häftlingen.

Das Strafmaß, ab dem Häftlinge in den Freikauf einbezogen werden sollten, lag zunächst bei mindestens sechs Jahren. Die DDR wies jedoch auf das Problem der „Mittäter“ hin: bei Gruppenprozessen, in denen der Haupttäter freigekauft wurde, erschien es ungerecht, die mit kürzeren Strafen belegten Mitverurteilten weiterhin in Haft zu halten. Auf die Anregung des Westens, diese Mittäter zu begnadigen, mochte die DDR nicht eingehen – also zahlte die Bundesrepublik auch für die Freilassung der Mittäter. Da deren Namen im Westen oft unbekannt waren, gelang der DDR hier die Einschleusung von Häftlingen in die Freikaufaktion, die wegen krimineller Delikte verurteilt waren. Die Bundesrepublik kritisierte dies immer wieder und verweigerte bei Aufdeckung der wahren Urteilsgründe in diesen Fällen die Bezahlung.

Die Einbeziehung der Mittäter, die zu kürzeren Strafen – meist ein bis drei Jahren – verurteilt waren, weichte die Kriterien des Häftlingsfreikaufs bald auf. Die rechnerische „Kopfpauschale“ für

den Mix aus kürzer und länger bestraften Häftlingen betrug zunächst 40.000 DM, ab 1977 94.000 DM. Die Bundesregierung widersprach sowohl der Aufweichung der Auswahlkriterien als auch der Preiserhöhung, gab jedoch nach, da die DDR wiederholt mit dem Abbruch der gesamten Aktion drohte. Bemerkenswert und weitgehend unbekannt ist, dass „Freikauf" nicht gleichbedeutend mit „Ausreise in die Bundesrepublik" war. Zunächst bedeutete es nur: vorzeitige Haftentlassung an den früheren Wohnort. Dem Wunsch der Häftlinge, in die Bundesrepublik zu übersiedeln, gab die DDR erst nach, als die Bundesregierung bereit war, hierfür das Doppelte der Kopfpauschale zu zahlen. Und auch den Nachzug der Familien ließ sich die DDR bezahlen.

Erst nach der Entlassung der Häftlinge wurden die vereinbarten Gegenleistungen fällig. Die Bundesregierung lehnte es strikt ab, der DDR Zugriff auf Devisen zu verschaffen, und setzte eine Vergütung durch Warenlieferungen durch. Die Abwicklung erfolgte über das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), das mit der DDR über die gewünschten Waren und mit westlichen Lieferfirmen über Mengen und Preise verhandelte.

Der Gedanke, die aus dem Häftlingsverkauf erzielten Waren – überwiegend Rohstoffe und Industrievorprodukte – weiter zu veräußern, ist bereits früh nachweisbar: Ab 1969 wurde der Großteil der Waren nicht mehr in die DDR geliefert, sondern zu Weltmarktpreisen umgehend wieder veräußert und der Erlös einem

Konto des MfS gutgeschrieben, ab 1974 einem Konto, das zur Verfügung des Generalsekretärs Honecker stand. Von der planmäßigen Außenhandelstätigkeit blieben diese Transfers getrennt, sie liefen auch am Finanzministerium der DDR vorbei.
Die Ausgaben des Generalsekretärskontos kamen überwiegend der Lebenshaltung der Bevölkerung zu gute. Es wurden Schuhe gekauft, Textilien aus Österreich, Kohle, Baumwolle, Kartoffeln, Weizen, Obst und Gemüse, aber auch Autos und Elektronik aus Japan. Auch sozialistische Bruderstaaten wurden unterstützt – die Sowjetunion, Polen und Nicaragua. Ende 1988 war eine Milliarde DM ausgegeben. Die verbliebenen 2,3 Mrd. DM standen nicht zur Verfügung, sondern waren bereits vollständig zur Absicherung von Auslandskrediten eingesetzt. Die Erlöse aus dem Häftlingsverkauf sicherten auf diese Weise als vermutlich letzte finanzielle Reserve die Zahlungsfähigkeit der DDR.

Bei realistischer Betrachtung waren aus Sicht der DDR die Ergebnisse des Häftlingsverkaufs ambivalent. Als positive Folge war der kostenfreie Zugriff auf Rohstoffe zu werten – zuletzt überwiegend Kupfer, Erdöl, Silber und Industriediamanten –, die einen steten Devisenzufluss sicherten. Als positiv musste zudem die Übersiedlung politisch unliebsamer Bürger gelten sowie die Abschiebung krimineller Häftlinge, deren mühsame gesellschaftliche Wiedereingliederung entfiel. Andererseits drohten die „Besonderen Bemühungen“ der Bundesregierung das politische

System der DDR zu destabilisieren. Die zunehmende Bekanntheit des Häftlingsfreikaufs verbreitete Zuversicht unter den politischen Häftlingen und motivierte gar zu Republikfluchtversuchen aufgrund der Aussicht auf Verhaftung und Freikauf. Die ganz überwiegende Mehrheit freigekaufter Häftlinge der 1980er Jahre war schließlich wegen versuchter Republikflucht verurteilt. Die Unterstützer des Regimes wurden hingegen verunsichert, fürchteten persönliche Konsequenzen: Es war bekannt, dass die in den Westen entlassenen Häftlinge staatsanwaltschaftlich vernommen wurden, um in der Folge Ermittlungen gegen Staatsanwälte, Richter und auch das Wachpersonal in den Haftanstalten der DDR einzuleiten. Als positive Folge wurde bereits bald beobachtet, dass sich das Verhalten des Wachpersonals wandelte und Schikanen gegenüber den Häftlingen abnahmen.

Der Häftlingsfreikauf, als einmalige Aktion zur Linderung der schwersten Haftschicksale begonnen, entwickelte sich bis 1989 mit bemerkenswerter Konstanz zu einer Art „dauerhaftem Ausnahmezustand". Und es handelte sich nicht nur um eine Fußnote der innerdeutschen Beziehungen: Insgesamt erlangten fast 32.000 Häftlinge ihre Freiheit zurück, weitere 250.000 Menschen konnten die DDR legal verlassen; im Gegenzug zahlte die Bundesrepublik 3,4 Mrd. DM.

Analysiert man den Komplex des Häftlingsfreikaufs über den Zeitraum der 27 Jahre hin, so zeigen sich einige Kontinuitäten:

zentrale Elemente, vielleicht sogar notwendige Voraussetzungen für den Erfolg der humanitären Maßnahmen. Können sie als Kriterienkatalog dienen, wenn wir die Frage stellen, ob der Häftlingsfreikauf zwischen der Bundesrepublik und der DDR übertragbar sein kann auf andere Nationen in vergleichbarer Situation?

Es waren zunächst verfassungsrechtliche bzw. rechtliche Grundvoraussetzungen auf westlicher Seite: das Festhalten am Gesamtvertretungsanspruch und am Gedanken einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft sowie die Bereitschaft zur bedingungslosen Aufnahme aller Deutschen aus der DDR.

Sodann die Zurückstellung politischer Bedenken auf der westlichen Seite, über alle Regierungswechsel hinweg: der bemerkenswerte innenpolitische Konsens aller Parteien, das humanitäre Anliegen in den Beziehungen zur DDR als dominant zu werten, verbunden mit einer Ent-Politisierung des Vorgangs. Es gelang zwar keine Geheimhaltung, aber doch die Vermeidung einer öffentlichen Diskussion.

Es erwies sich als nicht erforderlich, eine Übereinstimmung zwischen der Bundesrepublik und der DDR in der politischen Bewertung des Vorgangs zu erzielen, auch nicht in der Bewertung seiner Auswirkungen. Aber: Die unterschiedlichen Motive mündeten in die Umsetzung einander nicht widersprechender Interessen. Und auch hier zeigte sich eine bemerkenswerte Konstanz, über alle Wechselfälle der innerdeutschen Beziehungen hinweg.

Dominierend erwies sich das Interesse der DDR an den finanziellen Vorteilen, sowie einer vermeintlichen Schwächung der Oppositionsbewegung; hierfür war sie bereit, die Mehrzahl der Häftlinge auch in den Westen zu entlassen. Im Gegenzug akzeptierte die Bundesrepublik die vereinzelten Entlassungen von Häftlingen in die DDR auch gegen deren Wunsch, um des humanitären Anliegens der großen Mehrheit der Häftlinge willen.

Die Bundesrepublik nahm die fortgesetzten Neuverurteilungen aus politischen Gründen hin, ebenso die verzögerten Haftentlassungen und die Entwicklung des Freikaufs zu einem Dauergeschäft. Die Bundesregierung war um der Betroffenen willen bereit, fortwährende Zugeständnisse einzugehen und eine Schwächung der eigenen Verhandlungspositionen hinzunehmen. Die DDR beließ es im Gegenzug bei den sich wiederholenden immer gleichen Ritualen der Empörung, wenn ihren Forderungen nicht in vollem Umfang nachgegeben wurde – zu dem mehrfach angedrohten Abbruch des Häftlingsfreikaufs war sie selbst nicht bereit.

Die in den Westen entlassenen Häftlinge bewiesen eine hohe Bereitschaft, ihr Schicksal nicht in Presse und Öffentlichkeit zu tragen, um die Fortsetzung der Aktion nicht zu gefährden. Und letztlich ließ sich die DDR darauf ein, Häftlinge vorzeitig aus der Haft zu entlassen – ein Eingeständnis, dass die Entlassenen weder in Ost noch West eine wirkliche Gefährdung des SED-Regimes darstellten. War es souveräne Einsicht, die eine gewisse Gelassenheit verrät, oder ein Zeichen der Hilflosigkeit oder schlicht

eine Fehleinschätzung?

Und ein letzter Gedanke: Wie vergleichbar sind die Ausgangsvoraussetzungen zwischen Deutschland und Korea? Der Häftlingsfreikauf begann in einem deutschlandpolitischen Umfeld, das eine gewisse Ambivalenz aufwies: Eifersüchtig wachte die Bundesrepublik über ihren Alleinvertretungsanspruch und beobachtete besorgt die zunehmend erfolgreichen Bemühungen der DDR um internationale diplomatische Anerkennung.

Auf der Ebene der Tagesaktualität fand dies seinen Ausdruck in einem Kleinkrieg um die staatlichen Symbole der DDR: Sogar bei internationalen Sportwettkämpfen, die in der Bundesrepublik stattfanden, war DDR-Mannschaften das Präsentieren der DDR-Fahne, der „Spalterflagge“, untersagt. Produkte mit DDR-Herkunftsbezeichnung durften im innerdeutschen Handel nicht eingeführt werden. Zur gleichen Zeit zeigte sich andererseits die von der Bundesregierung getragene Treuhandstelle für den Interzonenhandel rührend besorgt um die Stromversorgung einer Kaserne der Nationalen Volksarmee der DDR, die seit jeher am westdeutschen Stromnetz hing – mitten im Kalten Krieg.

Hinzu kam das sehr spezifische Problem der geteilten ehemaligen Hauptstadt: Die Millionenbevölkerung in den Westsektoren Berlins war hinsichtlich ihrer Versorgung und Entsorgung auf die Selbstverständlichkeit funktionaler informeller Alltagskontakte mit der DDR angewiesen. Dies erzwang fortlaufende Verhandlungen,

Gespräche, Kompromisse und Verständigungsbereitschaft auf beiden Seiten.

Es bleibt vermutlich eine rein hypothetische Überlegung, aber: Wäre die Entwicklung nicht wesentlich anders verlaufen ohne die Insellage West-Berlins, ohne diesen dauerhaften Stachel inmitten der DDR?